



Concepto Sala de Consulta C.E. 1184 de 1999 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

PRESTACIONES SOCIALES DE SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES - Competencia del Congreso para su fijación / SITUACIONES JURIDICAS CONSOLIDADAS - Intangibilidad / DISPOSICIONES MUNICIPALES QUE REGULAN PRESTACIONES SOCIALES - Inaplicabilidad

La competencia para fijar el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos municipales, tanto en vigencia de la Constitución de 1886 como de la actual, es de orden estrictamente legal. Por tanto, los concejos no pueden ejercer competencia en esta materia, la cual es privativa del Congreso e indelegable por prohibición constitucional; por ello, los reglamentos que reconocieron prestaciones sociales por fuera de la ley o de las convenciones colectivas de trabajo, son contrarios al ordenamiento jurídico. Con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto ley 1333 de 1986, son inaplicables las disposiciones de los municipios que reconocieron prestaciones sociales a sus empleados públicos municipales y no tuvieron fundamento en ley vigente al momento de su expedición. Las prestaciones sociales previstas por disposiciones municipales dictadas con anterioridad a la vigencia del Decreto ley 1333 de 1986, son inaplicables en razón a que la competencia para regular estas materia han sido privativa del legislador. El citado Decreto no otorgó validez a las disposiciones que reglamentaron prestaciones sociales, sino que reconoció la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a su expedición.

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada su publicación con oficio N°01001000 del 2 de junio de 1999

[Ver el Decreto Nacional 1919 de 2002](#)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Santafé de Bogotá, D.C., mayo veintisiete de mil novecientos noventa y nueve.

Radicación número: 1184

Actor: VICEMINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Referencia: Prestaciones sociales de los servidores públicos municipales.

¿Son aplicables las disposiciones municipales en la materia?.

El señor Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, encargado de las funciones del Despacho del Ministro, consulta a la Sala acerca del alcance del párrafo del artículo 293 del Código de Régimen Municipal con la siguiente pregunta que se transcribe textualmente:

"¿Si las prestaciones sociales creadas por disposiciones municipales antes de la entrada en vigencia del decreto ley 1.333 de 1.986, se aplican a todos los servidores de las mencionadas entidades territoriales, o únicamente a quienes estaban vinculados a la entidad territorial cuando entró en vigencia el referido decreto?".

Refiere la consulta que en varios municipios, con anterioridad a la expedición de la ley 11 de 1.986 y del decreto ley 1.333 del mismo año, o código de régimen municipal, "se establecieron mediante acuerdos o decretos para sus servidores algunas prestaciones sociales que la ley no contemplaba para ellos, tales como prima de vacaciones y prima de servicios; y en algunos de esos entes territoriales se crearon prestaciones extralegales para trabajadores oficiales en convenciones colectivas que por extensión se aplicaban a empleados públicos, convenciones que en la mayoría de las ocasiones se aprobaron mediante acuerdos de los concejos municipales".

En razón a que el artículo 291 del decreto 1.333 de 1.986 ordena que el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales será el que establezca la ley y que el párrafo del artículo 293 ibídem dispuso mantener "las situaciones laborales definidas por disposiciones municipales...", surgen discrepancias de interpretación en torno a si las prestaciones sociales creadas por disposiciones municipales que no estaban contempladas en la ley sólo cobijan a los servidores públicos que se encontraban vinculados en el momento en que entró a regir el decreto 1.333 de 1.986, o si por el contrario, "toda prestación consagrada antes del mismo debe reconocerse por el municipio tanto para empleados nuevos como antiguos, en la medida en que dicho decreto no hizo distinción alguna a este respecto y sólo podrá ser modificado este régimen prestacional por decreto nacional en desarrollo de la ley 4ª de 1.992".

La Sala considera

Antecedentes de orden constitucional

La Constitución de 1.886 prescribía entre las funciones del Congreso la de fijar el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos (arts. 62 y 76 numeral 9°). Los concejos, por su parte, estaban facultados para determinar, de conformidad con la ley, la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo" (art. 197 numeral 3°).

Similar previsión contiene el artículo 313.6 de la actual Carta Política respecto de las atribuciones del concejo en materia relacionada con la determinación de la estructura de la administración y la fijación de las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos; sin embargo la misma Constitución de 1.991, en forma categórica dispone que corresponde al Congreso, mediante ley "dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno" y a éste le corresponde: "fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos" y "regular el régimen de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales" (art. 150 literales e. y f.); agrega la siguiente advertencia: "estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas".

En desarrollo de la norma superior, el Congreso expidió la ley 4ª de 1.992, que constituye el marco con sujeción al cual el Gobierno Nacional dicta los decretos en los cuales determina los regímenes prestacionales de los servidores públicos. En el orden territorial, el artículo 12 señala:

"El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas arrogarse esta facultad.

(...)"

Es decir, la competencia para fijar el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos municipales, tanto en vigencia de la Constitución de 1.886 como de la actual, es de orden estrictamente legal. Por tanto, los concejos no pueden ejercer competencia en esta materia, la cual es privativa del Congreso e indelegable por prohibición constitucional; por ello, los reglamentos que reconocieron prestaciones sociales por fuera de la ley o de las convenciones colectivas de trabajo, son contrarios al ordenamiento jurídico.

Legislación aplicable

Con anterioridad a la expedición de la ley 11 de 1.986, la organización y funcionamiento de los municipios se regía por la ley 4ª de 1.913; mediante la citada ley el Congreso Nacional otorgó facultades al Presidente de la República para codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes relativas a la organización y funcionamiento de la administración municipal; con fundamento en éstas el Gobierno Nacional dictó el decreto 1.333 de 1.986, por el cual se expidió el "Código de Régimen Municipal". Dicho estatuto codificó la normatividad de carácter legal vigente que regulaba la organización y funcionamiento de la administración municipal; en consecuencia, las disposiciones que no fueron incluidas quedaron derogadas tal como lo señaló el artículo 385 ibídem:

"Conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b), de la ley 11 de 1.986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto" (la Sala destaca con negrilla).

El título XIII que reguló el régimen de personal, fijó en los concejos municipales, la competencia para adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos y para fijar las escalas de remuneración, así:

Artículo 288:

"Corresponde a los concejos, a iniciativa del alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las alcaldías, secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos".

En materia prestacional, la competencia se asignó a la ley, según el siguiente texto:

Artículo 291:

"El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales será el que establezca la ley, que también dispondrá lo necesario para que, dentro del marco de su autonomía administrativa, los municipios provean al reconocimiento y pago de dichas prestaciones".

La clasificación de los servidores municipales se hizo en la categoría de empleados públicos y trabajadores oficiales, siendo éstos los de la construcción y sostenimiento de obras públicas y los que prestan servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta municipales con participación estatal mayoritaria.

Mediante sentencia C-439 de 26 de septiembre de 1.996, la Corte Constitucional declaró inexecutable la previsión contenida en los artículos 292 del decreto ley 1.333 de 1.986 y 42 de la ley 11 del mismo año, que deferían en los estatutos de los establecimientos públicos la precisión de las actividades que podían ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo, en razón a que la competencia para determinar la estructura de la administración corresponde a las corporaciones de representación popular en sus distintos órdenes.

El régimen de los empleados públicos municipales se radicó en la ley y en las disposiciones que en desarrollo de ésta expidan las autoridades

municipales, y el de los trabajadores oficiales, en aquella, en los contratos y en las convenciones colectivas, lo cual se explica porque la normatividad legal constituye el mínimo aplicable a dichos servidores. No obstante, previó el legislador que las situaciones definidas con fundamento en disposiciones de carácter municipal no se afectaban por el mandato que sometió a la ley el régimen de los empleados municipales. Así lo señaló el artículo 293:

"Los empleados públicos se rigen por las normas de la ley y las demás disposiciones que, en desarrollo de ésta, dicten las autoridades municipales competentes. Los trabajadores oficiales, por la ley, las cláusulas del respectivo contrato y la convención colectiva de trabajo, si la hubiere.

PARAGRAFO. Las situaciones jurídicas laborales definidas por disposiciones municipales, no se verán afectas por lo establecido en los dos artículos anteriores" (destaca la sala con negrilla).

Alcance del párrafo del artículo 293 del decreto ley 1.333 de 1.986.

Ordenó la ley que las situaciones jurídicas laborales definidas por disposiciones municipales no serían afectadas por la competencia del legislador para fijar el régimen de prestaciones sociales de los empleados municipales (art. 293, decreto 1.333/86); con lo anterior dió aplicación a la noción del denominado derecho adquirido, según el cual, la nueva norma no afecta situaciones definidas o consolidadas conforme al régimen jurídico anterior; en este caso, en aplicación de las disposiciones vigentes de carácter municipal.

Es decir, el legislador extraordinario dejó a salvo aquellas situaciones en materia prestacional que tuvieron cumplimiento o fueron consolidadas respecto de los servidores que habían observado los requisitos señalados en las normas municipales.

Por ello, los derechos prestacionales creados por los concejos municipales que a la entrada en vigencia del decreto ley 1.333 de 1.986 se habían consolidado en beneficio del servidor, tuvieron el carácter de derecho adquirido, siendo éstas las "situaciones laborales definidas" a las que se refiere el párrafo del artículo 293; por tanto, estima la Sala que:

-quienes no alcanzaron a consolidar su situación al momento de entrar en vigencia el decreto 1.333, no pueden beneficiarse del régimen previsto en materia prestacional por las disposiciones del orden municipal que venían rigiendo,

-con posterioridad a la expedición de dicho estatuto, los actos municipales creadores de regímenes prestacionales perdieron su valor frente a la competencia exclusiva del legislador para regular estas materias.

En cuanto a la pensión de jubilación la ley 100 de 1.993, en su artículo 146, reconoció la intangibilidad de las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a su expedición, con arreglo en disposiciones de carácter municipal y departamental, no obstante que las entidades territoriales carecían de competencia para reglamentar aspectos prestacionales. Fue así como dispuso que quienes con anterioridad a la vigencia de dicha ley hubieran cumplido los requisitos exigidos en las normas de carácter extralegal, tenían derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación en los términos allí previstos.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-410 de 1.997, declaró inexecutable la previsión contenida en la norma citada que otorgaba el derecho a pensionarse con fundamento en tales disposiciones a quienes cumplieran requisitos dentro de los dos años siguientes a su vigencia, por cuanto consideró que se quebrantaba el ordenamiento superior al equiparar una mera expectativa con el derecho adquirido.

La sección segunda del Consejo de Estado señaló que el legislador "no otorgó una validez autónoma, ni general a las aludidas normas...lo que hizo fue dejar a salvo situaciones ya consolidadas respecto de una persona en particular" (12 de septiembre de 1.996, expediente 12459), destacando que esta prerrogativa no se extendió a otras prestaciones sociales.

De acuerdo con lo analizado, son ilegales las reglamentaciones que reconocieron prestaciones sociales por fuera de la ley o de las convenciones colectivas de trabajo, desconociendo las normas constitucionales y legales que fijaron la competencia en el legislador para expedir el régimen prestacional de los servidores públicos al servicio de las entidades territoriales.

En consecuencia, la Sala concluye que con posterioridad a la entrada en vigencia del decreto ley 1.333 de 1.986, son inaplicables las disposiciones de los municipios que reconocieron prestaciones sociales a sus empleados públicos municipales y no tuvieron fundamento en ley vigente al momento de su expedición.

La Sala responde:

Las prestaciones sociales previstas por disposiciones municipales dictadas con anterioridad a la vigencia del decreto ley 1.333 de 1.986, son inaplicables en razón a que la competencia para regular estas materias han sido privativa del legislador. El citado decreto no otorgó validez a las disposiciones que reglamentaron prestaciones sociales, sino que reconoció la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a su expedición.

De la anterior respuesta se excluyen las pensiones de jubilación, en los términos del artículo 146 de la ley 100 de 1.993.

Transcríbase al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

JAVIER HENAO HIDRON

Presidente de la Sala

CESAR HOYOS SALAZAR

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:57:00